

Governance-Struktur für eine abgestimmte Regionalentwicklung der Lausitz: Wie lassen sich die Schlüsselakteure der Lausitz strukturell in die strategische Koordination des Transformationsprozesses einbinden?

Heer, Sebastian; Knippschild, Robert

Erstveröffentlichung / Primary Publication

Sonstiges / other

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Heer, S., & Knippschild, R. (2020). *Governance-Struktur für eine abgestimmte Regionalentwicklung der Lausitz: Wie lassen sich die Schlüsselakteure der Lausitz strukturell in die strategische Koordination des Transformationsprozesses einbinden?* (Praxisorientierte Handreichung, 4). Dresden: Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V.; Interdisziplinäres Zentrum für ökologischen und revitalisierenden Stadtumbau (IZS). <https://doi.org/10.26084/cfzt-2y87>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Praxisorientierte Handreichung 4

Governance-Struktur für eine abgestimmte Regionalentwicklung der Lausitz

Wie lassen sich die Schlüsselakteure der Lausitz strukturell in die strategische Koordination des Transformationsprozesses einbinden?

Sebastian Heer & Robert Knippschild

IÖR, Dresden und Görlitz

20. August 2020

Prozessdokumentation

Das vorliegende Papier entwirft einen konkreten Vorschlag zum Aufbau und zur Ausgestaltung einer Governancestruktur zur Bewältigung der strukturell-administrativen Herausforderungen des Lausitzer Strukturwandels infolge des Kohleausstiegs. Es entstand eigeninitiativ als Beratungsangebot an die Landesregierungen Sachsens und Brandenburgs im Rahmen eines BMBF-geförderten Forschungsprojektes am Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung. Dieses Projekt analysiert im Zuge eines wissenschaftlichen Begleitforschungsansatzes den gegenwärtigen Strategiefindungsprozesses für die zukünftige Entwicklung der Lausitz. Auf Grundlage der gewonnenen empirischen Erkenntnisse wurde im Oktober 2019 ein Vorschlag für eine Steuerungsstruktur erarbeitet, der den mit diesen Fragen befassten Akteuren in den Landesregierungen Sachsens und Brandenburgs zugeleitet und im Zuge intensiver Konsultationen gemeinsam weiterentwickelt wurde. Ergebnis dieser Weiterentwicklung, in die weitere Anregungen sowie Erfordernisse integriert sowie aktuelle Ereignisse berücksichtigt wurden, ist diese abermals überarbeitete Version unseres Governancestrukturvorschlages, die den erreichten Diskussionsstand vom März 2020 reflektiert.

Görlitz, 20.08.2020

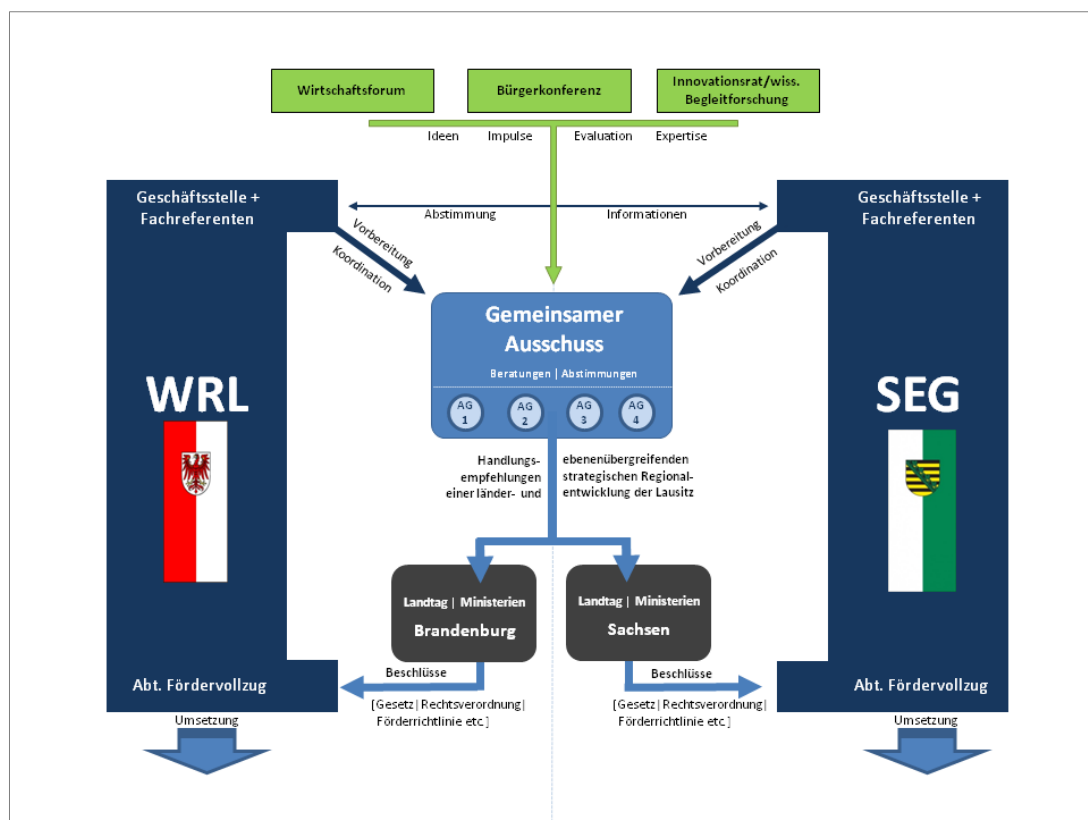
Governance-Struktur für eine abgestimmte Regionalentwicklung der Lausitz

Wie lassen sich die Schlüsselakteure der Lausitz strukturell in die strategische Koordination des Transformationsprozesses einbinden?

Sebastian Heer & Robert Knippschild

IÖR, Dresden und Görlitz

18. März 2020



1. Korridor der ‚roten Linien‘ – Rahmenbedingungen für eine Lausitzer Governance-Struktur

Im Vorfeld sowie insbesondere im Nachgang unseres Vorschlages einer ‚Lausitz-Agentur‘ haben wir zahlreiche Gespräche mit einer Reihe von Akteuren geführt. Der Vorschlag wurde rückgespiegelt mit den Landesregierungen Brandenburgs und Sachsens, darunter die Lausitzbeauftragten beider Länder. Zudem wurde der Strukturvorschlag auf kommunaler Ebene bzw. mit der Lausitzrunde diskutiert und eine Reihe von Rückmeldungen hierzu eingeholt. Rahmensetzende politische Entscheidungen der Bundesländer sowie die erhaltenen Rückmeldungen haben ein konkretes Anforderungsprofil an die künftige Steuerungsstruktur ergeben und einen Korridor ‚roter Linien‘ der zu beteiligenden Akteure gesetzt. Auf der Grundlage dieser Anforderungen erfolgte die hier **vorliegende Überarbeitung** der vorgeschlagenen Governance-Struktur.

Anforderungsprofil an eine künftige Steuerungsstruktur

(1) Integration bestehender und bewährter Strukturen

Bewährte, bestehende Strukturen sollen im Gefüge einer zu konzipierenden Steuerungsstruktur funktional sinnvoll aufeinander bezogen werden; ein ‚tabula rasa‘-Ansatz sieht sich großen Hürden gegenüber und ist nur schwer durchsetzbar. Konkret bedeutet das:

- WRL wird in tragender Rolle bei der Koordination des Strukturwandels agieren
- die sächs. Strukturentwicklungsgesellschaft (SEG) ist in vergleichbarer Rolle ins Strukturgefüge zu integrieren
- CdS-Steuerungsgruppe zwischen BB und SN ist in geeigneter Weise zu integrieren

(2) Schaffung struktureller Möglichkeiten zur Abstimmung

Um die Struktur/Regionalentwicklungspolitiken Brandenburgs und Sachsens in strategischen Aspekten – d.h. raumbedeutsamen Fragen im Sinne des Raumordnungsgesetzes (ROG) – abstimmen zu können, sollten strukturelle Möglichkeiten geschaffen werden. Im Sinne der Region ist ein Auseinanderfallen brandenburgischer und sächsischer Strukturpolitik zu vermeiden. Aus diesem Grund sollten Möglichkeiten gemeinsamer Entscheidungsfindung institutionalisiert, d.h. verfestigt, personenunabhängig angelegt, und verbindlich geregelt werden.

(3) Wahrung verfassungsrechtlicher Rahmenbedingungen politischer Willensbildung und Rechtsetzung

Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen in Hinblick auf politische Willensbildung und Rechtssetzungsverfahren sind zu wahren. Dies betrifft insbesondere die uneingeschränkte Handlungsautonomie der Länder, den Ausschluss jedweder aus der Steuerungsstruktur ableitbarer Handlungs-

automatismen sowie die Wahrung des Rechtsetzungsverfahrens der Länder (und des Bundes, soweit involviert)

(4) Abbildung von Vorgaben des Vergaberechts

Vergaberechtliche Vorgaben und entsprechende Verantwortlichkeiten der Bundesländer gegenüber dem Bund (hier insbesondere resultierend aus Art. 104b GG), ggf. auch anderen Finanzgebern müssen zwingend strukturell abgebildet werden; dies betrifft insbesondere die Frage der Überstimmbarkeit der Länder durch kommunale Gebietskörperschaften

(5) substantielle Mitwirkung der Kommunen

Möglichkeiten zur substantiellen Mitwirkung der Kommunen sollten strukturell ermöglicht und institutionalisiert werden, denn diese vermögen praktische Erfahrungen aus der alltäglichen Konfrontation mit dem Strukturwandel in die zukünftige Regionalentwicklung der Lausitz einzubringen. Diese Impulse sollen zukünftig über eine ad hoc-Basis hinaus für strategische Richtungsentscheidungen erschließbar gemacht werden. Hinzu kommt der Aspekt, die Entscheidungsgrundlagen weitreichender Strukturentwicklung für Kommunen transparent zu machen vor dem Hintergrund, deren Akzeptanz sowie Legitimitätszuschreibungen in der regionalen Adressatenschaft zu erhöhen – und damit letztlich die Chancen auf einen gelingenden Transformationsprozess in der Lausitz.

(6) Einbindung und Rückkopplung mit gesellschaftlichen Subsystemen

In bestimmten Phasen der Beratungen sollte es möglich sein, über institutionalisierte Strukturen auf die Expertise, Erfahrung und kritische Reflexion aus gesellschaftlichen Subsystemen – insbesondere Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Wissenschaft – zurückgreifen zu können und damit strategischen Entscheidungen der Regionalentwicklung eine breitere Basis mit mehr Akzeptanz zu ermöglichen.

2. Abgeleitete Konsequenzen für die Ausgestaltung der Steuerungsstruktur

Aus den herausgearbeiteten Rahmenbedingungen leiten sich einige zentrale Konstruktionsmerkmale für die konkrete Ausgestaltung einer Governance-Struktur (siehe Abbildung Seite 14) ab.

(1) Abkopplung von Fördervollzug und Geschäftsstellenfunktion in WRL sowie SEG

Sowohl WRL und SEG unterhalten (mindestens) zwei voneinander getrennte Tätigkeitsfelder bzw. Abteilungen:

- **(1) Abteilung Geschäftsstelle:** zentrale Zuständigkeit ist – neben dem administrativen Führen der Geschäfte – die vorbereitende Mitwirkung an länder- und ebenenübergreifender strategischer Beratung; dies betrifft in erster Linie die Koordination der Informationsflüsse, deren Weiterverarbeitung und Bereitstellung, Öffentlichkeitsarbeit etc.; die Geschäftsstellen von

WRL und SEG dienen in ihren Zuständigkeitsgebieten damit als zentrale Anlaufstelle für Fragen strategischer Regionalentwicklung der Lausitz

- **(2) Abteilung Fördervollzug:** vorrangige Aufgabe ist die Abwicklung und Verwaltung des fördertechnischen Geschäfts; also die Prüfung eingereicherter Projektanträge auf Förderung anhand geltender Förderrichtlinien
- *Vorteil: effektive Einbindung der bereits verfügbaren/gesetzten Strukturen WRL und SEG in ein gemeinsames, ineinandergreifendes Strukturgeflecht*

(2) Zuständigkeit von WRL und SEG territorial trennen

Brandenburg und Sachsen unterhalten für ihre Zuständigkeitsgebiete in den Tätigkeitsfeldern Fördervollzug und im Geschäftsstellenbereich jeweils eigene Strukturen. Eine solche Trennung ginge nur den Weg konsequent zu Ende, der bereits durch politische Entscheidungen der Vergangenheit angelegt ist: Brandenburg nutzt die WRL als Steuerungsstruktur, Sachsen die landeseigene Strukturentwicklungsgesellschaft (SEG). Zur Erleichterung der dann umso dringender notwendigen Zusammenarbeit wären WRL und SEG zumindest im Bereich der Geschäftsstelle idealerweise ähnlich organisiert. Das territorial klar definierte Zuständigkeitsgebiet jeder Geschäftsstelle (WRL/SEG) vermiede zudem Unklarheiten bei der Verteilung der Kompetenzen oder Blockaden.

- *Vorteil: insbesondere in Hinblick auf den Erhalt der ländereigenen Handlungsautonomie und vor dem Hintergrund, sich über institutionalisierte Strukturen abstimmen zu können, aber nicht zu müssen, ist eine territoriale Trennung folgerichtig*
- *offener Punkt Repräsentation der Landkreise: um Kompetenzkonflikte infolge paralleler Strukturen bzw. Doppelmitgliedschaften zu vermeiden, wird sich die Frage stellen, inwieweit – wenn die WRL zu einer primär brandenburgisch orientierten Struktur wird – die sächsischen Gesellschafter in der WRL verbleiben; funktional sowie politisch schwer herleitbar wäre ein Verbleib, überlegenswert und funktional konsequent wäre hier ein Rückzug der sächsischen Gesellschafter mit der Option, diese wie unter Punkt 3.3 vorgeschlagen in die internen Willensbildungsprozesse eines Gemeinsamen Ausschusses bzw. Strukturen der SEG (Aufsichtsrat, Gesellschafterversammlung etc.) zu integrieren*
 - *angesichts der Befassungsmaterie Struktur- und Regionalentwicklung ist es aus unserer Sicht angezeigt, den bisher gepflogenen Modus ‚politischer Repräsentation‘ der Landkreise über gewählte Landräte zurückstellen zugunsten eines Modus **‚fachpolitischer Repräsentation‘** der Landkreise über Mitglieder der regionalen Planungsausschüsse*

(3) Schaffung einer gemeinsamen Abstimmungsarena für strategische Fragen der Lausitzer Regionalentwicklung (Gemeinsamer Ausschuss)

Vor dem Hintergrund der hoheitlichen sowie funktionalen Trennung der für den Lausitzer Strukturwandel zuständigen Verwaltungseinheiten WRL/SEG ist es umso wichtiger, über das Trennende und die Handlungsautonomie der Länder hinausreichende Koordinationsmöglichkeiten für eine

gemeinsam mit den kommunalen Gebietskörperschaften abgestimmte Regionalentwicklung zu schaffen. **Aus regionalwissenschaftlicher Perspektive wirkte sich das Auseinanderdividieren einer strukturschwachen, sich demographisch zudem ungünstig entwickelnden Region wie der Lausitz nachhaltig negativ auf deren Zukunftschancen aus, sollten brandenburgische und sächsische Lausitz miteinander in wie auch immer geartete Konkurrenzsituationen geraten.** Aus diesem Grunde halten wir die strukturell fixierte Möglichkeit eines – wo immer sachlich angezeigt und von den Akteuren gewünschten – Zusammengehens in Fragen der strategischen Regionalentwicklung für den zentralen Mehrwert, den eine Steuerungsstruktur für die Entwicklung der Lausitz zu entfalten vermag. Entsprechend hoher Stellenwert fällt einem die Bundesländer, kommunalen Gebietskörperschaften, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zusammenbringendes Gremium (Gemeinsamer Ausschuss) zu, in dem bei aller Unterschiedlichkeit der Interessen im Einzelfall gemeinsam Abstimmungsprozesse vollzogen werden können.

- *Vorteil: ein die notwendigerweise unterschiedlichen Interessenlagen aller beteiligten Seiten (Länder/Landkreise/Kommunen/Wirtschaft/Zivilgesellschaft etc.) sicher nicht beseitigendes, aber bei deren Überbrückung in Sachfragen hilfreiches Element wird institutionalisiert*

(4) Verbindlichkeit eines Steuerungsausput der Governance-Struktur allein durch Rechtsetzungsverfahren der Länder

Vor dem Hintergrund der Wahrung verfassungsrechtlicher Rahmenbedingungen zur politischen Willensbildung und Rechtsetzung können Beratungs-/Abstimmungsergebnisse einer Governance-Struktur von sich aus keine formal-rechtliche Bindekraft besitzen. Dazu braucht es den unter Punkt 4 skizzierten Verfahrensgang, an dessen Ende die Landtage Brandenburgs/Sachsens bzw. im Falle von Rechtsverordnungen/Verwaltungsvorschriften die dazu ermächtigten Landesministerien einen rechtskräftigen Beschluss gefasst haben. Verbindlichkeit und ableitbare Handlungsautomatismen vermag der Steuerungsausput in Gestalt von Entschlüssen, Beratungsergebnissen oder Abstimmungsgesprächen einer Lausitzer Governance-Struktur folglich nicht zu beanspruchen. Gleichwohl entfaltet sich eine wenn auch nicht juristische, so doch politisch-faktische Bindewirkung: wenn ein Steuerungsstrukturgeflecht wie hier vorgeschlagen, welches so breit in der Gesellschaft rückgebundene Impulse bezieht, Feststellungen von zunächst zwar nur empfehlendem Charakter macht, können sich die rechtsetzenden Akteure in Potsdam und Dresden dem im Regelfall erst nach eingehender Befassung und gut begründet entziehen.

- *Vorteil: vergaberechtliche Vorgaben – insbesondere die Nicht-Überstimmbarkeit der gegenüber dem Bund/Finanzgeber bezüglich der Verwendung von Finanzhilfen in Verantwortung stehenden Länder – finden insoweit Beachtung, als dass selbst im Falle einer Abstimmungsniederlage der Länder eine Steuerungsstruktur nur Empfehlungen ohne Bindekraft aussprechen würde; Bindekraft der Empfehlungen würde erst durch Beschlüsse der Landtage bzw. Landesministerien hergestellt, entsprechend wird nur das landesseitig verbindlich erklärt, wofür die Länder Verantwortung übernehmen können*

3. Zusammenwirkende Elemente einer Lausitzer Governance-Struktur

Die vorgeschlagene Steuerungsstruktur ruht im Kern auf der WRL und der SEG, womit beide tragende Säulen des Governance-Geflechts **bereits etabliert und verfügbar** sind. Die oben dargelegten Empfehlung, die koordinative Zuständigkeit für die Steuerung des Strukturwandelprozesses auf zwei territorial getrennte Eckpfeiler zu verteilen, legt eine **funktionslogische Harmonisierung** zumindest in Fragen der Geschäftsführung sowie der Fördermittelbewirtschaftung in WRL und SEG nahe. Durch eine hinreichend kompatible Ausgestaltung von Aufgaben sowie Strukturen in WRL und SEG wird dabei die Bewältigung des Alltagsgeschäfts im Sinne der Region erleichtert. Hervorzuheben ist, dass dies **keine Einschränkung der Entscheidungsfreiheit der Länder bzw. Gesellschafter** bedeutet.

Angesichts der territorialen Zuständigkeitstrennung wird die **Notwendigkeit eines ‚verklammernden Moments‘ der strategischen Absprache und Zusammenarbeit** umso zentraler. Um die strukturellen Voraussetzungen hierfür zu schaffen, wird ein Gemeinsamer Ausschuss vorgeschlagen.

Zur Rückbindung und Reflexion von Richtungsentscheidungen im Kontext des Strukturwandelprozesses ist es sinnvoll, Strukturen vorzusehen, welche die (phasenweise) Einbindung von **Wirtschaftsforum** (regionale Wirtschaftskompetenz), **Bürgerkonferenz** (Zivilgesellschaft) und **Innovationsrat/wissenschaftliche Begleitforschung** (wissenschaftliche Expertise) erlauben.

3.1 Wirtschaftsregion Lausitz (WRL)

Die WRL als Struktureinheit existiert bereits seit Längerem und agiert in der Region als Akteur sowie mit eigenen Projekten wie etwa der Zukunftswerkstatt Lausitz (ZWL). Ausführungen zu Aufbau, Zusammensetzung, Trägerschaft etc. der WRL erübrigen sich daher an dieser Stelle.

Aufgaben WRL (im Kontext der Lausitzer Governance-Struktur)

Das Aufgabenportfolio der WRL ist aus bisheriger Tätigkeit bekannt und bewährt. Vor dem Hintergrund, die Rolle einer tragenden Säule der Steuerungsstruktur für den Lausitzer Strukturwandelprozess mit dem Fokus auf Brandenburg übernehmen zu können, sollten neben den bereits bestehenden Funktionen zusätzlich die beiden voneinander getrennten Tätigkeitsfelder *(1) Geschäftsstellenfunktion* sowie *(2) Fördervollzug* aufgenommen werden und durch entsprechende Arbeitsstrukturen untersetzt sein.

Dem **Bereich Geschäftsstelle** der WRL kommen folgende Aufgaben zu:

- Koordination und Abwicklung eines **Informationsaustausches** in erster Linie mit der Geschäftsstelle der SEG, aber ebenso mit dem Gemeinsamen Ausschuss und dessen Facharbeitsgruppen; auch in Richtung Wirtschaftsforum, Bürgerkonferenz oder Innovationsrat/wiss. Begleitforschung kanalisiert die Geschäftsstelle den Informationsfluss

- im Zusammenwirken mit der Geschäftsstelle der SEG: **Organisation und Vorbereitung der Sitzungen des Gemeinsamen Ausschusses**, von der Terminierung über die Einladung bis hin zur Bereitstellung/Zirkulation arbeitsnotwendiger Informationen
- im Zusammenwirken mit der Geschäftsstelle der SEG: **Koordination** der die Tätigkeit des Gemeinsamen Ausschusses unterstützenden **Facharbeitsgruppen**
- **Öffentlichkeitsarbeit** mit Bezug zum Lausitzer Strukturwandel im brandenburgischen Zuständigkeitsgebiet (gegebenenfalls bzw. wo angeraten im Zusammenwirken mit der Geschäftsstelle der SEG)

Dem **Bereich Fördervollzug** der WRL kommen folgende Aufgaben zu:

- der Bereich Fördervollzug agiert in der Rolle eines **Förderinstitutes für die brandenburgische Lausitz** bei der Bewältigung des Strukturwandelprozesses
- konkret beinhaltet dies die Abwicklung des finanztechnischen Geschäfts, insbesondere Verwaltung, Ausreichung der Fördermittel, desgleichen Controlling der zweckbestimmten Ver- ausgabung dieser Mittel
- **Bearbeitung von Förderanträgen** auf Grundlage geltender Förderrichtlinien der Mittelgeber sowie der Bundes-/Landespolitik

3.2 Strukturentwicklungsgesellschaft Sachsen (SEG)

Auf dem Gebiet des Freistaates Sachsen liegen mit dem Lausitzer sowie dem Mitteldeutschen Revier zwei Regionen, die aufgrund des Ausstieges aus der Braunkohleförderung/-verstromung in der Zukunft von einem grundlegenden Strukturwandel betroffen sein werden. Zur Koordination sowie Steuerung der Strukturwandelprozesse in beiden sächsischen Braunkohlerevieren hat der Freistaat Sachsen zu Beginn des Jahres eine eigene Strukturentwicklungsgesellschaft gegründet, deren Struktur und Aufgabenportfolio noch auszudifferenzieren sind.

Aufgaben SEG (im Kontext der Lausitzer Governance-Struktur)

Parallel zur WRL sollte die für die sächsische Lausitz zuständige SEG, um ihrerseits eine zentrale Funktion im Gefüge der Governance-Struktur zu erfüllen, neben anderen Aufgaben ebenfalls zwei voneinander unabhängige Tätigkeitsfelder (1) *Geschäftsfunktion* sowie (2) *Fördervollzug* ausweisen und arbeitsstrukturell unterfüttern.

Dem **Bereich Geschäftsstelle** der SEG kommen folgende Aufgaben zu:

- Koordination und Abwicklung eines **Informationsaustausches** in erster Linie mit der Geschäftsstelle der WRL, aber ebenso mit dem Gemeinsamen Ausschuss und dessen Facharbeitsgruppen; auch in Richtung Wirtschaftsforum, Bürgerkonferenz oder Innovationsrat/wiss. Begleitforschung kanalisiert die Geschäftsstelle den Informationsfluss

- im Zusammenwirken mit der Geschäftsstelle der WRL: **Organisation und Vorbereitung der Sitzungen des Gemeinsamen Ausschusses**, von der Terminierung über die Einladung bis hin zur Bereitstellung/Zirkulation arbeitsnotwendiger Informationen
- im Zusammenwirken mit der Geschäftsstelle der WRL: **Koordination** der die Tätigkeit des Gemeinsamen Ausschusses unterstützenden **Facharbeitsgruppen**
- **Öffentlichkeitsarbeit** mit Bezug zum Lausitzer Strukturwandel im brandenburgischen Zuständigkeitsgebiet (gegebenenfalls bzw. wo angeraten im Zusammenwirken mit der Geschäftsstelle der WRL)

Dem **Bereich Fördervollzug** der SEG kommen folgende Aufgaben zu:

- ähnlich dem Aufgabenbereich in der WRL agiert der Bereich Fördervollzug der SEG in der Rolle eines **Förderinstitutes für die sächsische Lausitz** bei der Bewältigung des Strukturwandelprozesses
- konkret beinhaltet dies die Abwicklung des finanztechnischen Geschäfts, insbesondere Verwaltung, Ausreichung der Fördermittel, desgleichen Controlling der zweckbestimmten Ver- ausgabung dieser Mittel
- **Bearbeitung von Förderanträgen** auf Grundlage geltender Förderrichtlinien der Mittelgeber sowie der Bundes-/Landespolitik

3.3 Gemeinsamer Ausschuss

Hintergrund der Einrichtung eines länder- sowie ebenenübergreifenden Gemeinsamen Ausschusses ist das Schaffen einer Möglichkeit, sich im Sinne der Region auf der Basis kooperativer Beratungen in Grundsatzfragen gemeinsame Positionen erarbeiten zu können, die ein Auseinanderfallen der ‚großen Linien‘ brandenburgischer und sächsischer Strukturpolitik vermeiden. Entsprechend soll der Gemeinsame Ausschuss auf der Grundlage der dort zu versammelnden Fachkompetenz sowie alltäglich-praktischen Erfahrungshintergründe Vorschläge zu strategischen – d.h. im Sinne des Raumordnungsgesetzes (ROG) raumbedeutsamen – Aspekten einer zielgerichteten, nachhaltigen Regionalentwicklung der Lausitz erarbeiten. Die Arbeitsergebnisse des Gemeinsamen Ausschusses haben Vorschlagscharakter: sie besitzen keine formal-juristische Bindekraft, sondern sind von empfehlenden Charakter – gedacht als regional verankerter Input für die regulären, zuständigen Entscheidungsprozesse der Landespolitik. Demgemäß werden die Vorschläge, je nach Sachlage und Befassungsmaterie, eingespeist in die Landtage bzw. Regierungskabinette des Bundeslandes Brandenburg bzw. des Freistaates Sachsen. Erst sobald es dort zu rechtskräftigen Entscheidungen durch die legislativen bzw. exekutiven Strukturen der Länder kommt, liegt ein verbindlicher Steuerungsausgang im eigentlichen Sinne vor. Insofern liefert der Gemeinsame Ausschuss aggregierende, verdichtende und damit vorbereitende Zuarbeiten für die etablierten Strukturen politischer Entscheidungsfindung, was seinem Ausschuss-Charakter Rechnung trägt.

Aufgaben des Gemeinsamen Ausschusses

Die zentrale Funktion, die der Gemeinsame Ausschuss für eine Koordination des Strukturwandelprozesses in der Lausitz zu erbringen vermag, liegen in den Aufgabenbereichen Vernetzung, Beratung und der Erarbeitung von Vorschlägen. Im Einzelnen stellt sich das Aufgabenportfolio wie folgt dar:

(1) Information, Austausch, Vernetzung

Der Gemeinsame Ausschuss bringt sachkompetente Akteure der Region zusammen und dient als Plattform der Vernetzung der regionalen Akteurslandschaft, gegenseitiger Information, des Austauschs über Fragen des Lausitzer Strukturwandels von strategischer Reichweite sowie der abgestimmten Suche nach Handlungsvorschlägen. Zu diesem Zweck kann der Ausschuss auf die Zuarbeit, konstruktive Impulse und kritische Reflexionen aus verschiedenen gesellschaftlichen Teilbereichen zurückgreifen. Dadurch soll die Problemwahrnehmung der regional/lokal unmittelbar Betroffenen in die Suche nach Lösungsstrategien einfließen, die Umsetzbarkeit und Sinnhaftigkeit der Vorschläge stets kritisch an den praktischen Erfahrungen gespiegelt, sowie die Akzeptanz des Vorgeschlagenen bei den regionalen/lokalen Adressaten erhöht werden. Sinnvoll zur Einbindung in die Vernetzungs- und Informationsroutinen des Gemeinsamen Ausschusses erscheinen:

- (a) *Wirtschaftsforum* → wirtschaftlicher Sachverstand der Region (→ Punkt 3.4)
- (b) *Bürgerkonferenz* → repräsentiert zivilgesellschaftliche Akteure (→ Punkt 3.5)
- (c) *Innovationsrat/wissenschaftliche Begleitforschung* → stellt zu bestimmten Sachfragen wissenschaftliche Expertise zur Verfügung (→ Punkt 3.6)

(2) Beratungskompetenz

Der letztendlichen Erarbeitung von Vorschlägen gehen Beratungen im Gemeinsamen Ausschuss voraus. Bei der Wahl der zu beratenden Aspekte ist der Gemeinsame Ausschuss frei (Selbstbefassungskompetenz) in seinen Entscheidungen; Beschlüsse mit Mehrheit sind hierfür nicht notwendig. Zur fachlichen Unterstützung seiner Beratungen kann der Gemeinsame Ausschuss beliebig viele temporäre oder ständige **Facharbeitsgruppen** einsetzen, wobei er bei thematischen Zuschnitt und Besetzung frei ist in seinen Entscheidungen. Alle Mitglieder des Gemeinsamen Ausschusses haben die Möglichkeit, die Einsetzung einer Facharbeitsgruppe zu initiieren. Thematisch vorstellbar sind hier etwa Facharbeitsgruppen zu Fragen der Energiegewinnung oder der Soziokultur; auch hier bietet sich die Gelegenheit, bereits bestehende Arbeitsgruppen aus anderen Kontexten einzugliedern und den Gemeinsamen Ausschuss durch Facharbeitsgruppen breit zu verankern.

(3) Vorschlagskompetenz

Die Beratungen des Gemeinsamen Ausschusses vermögen **keinen verbindlichen Steuerungsausput** zu erzeugen. Auf der Grundlage der Beratungen werden Vorschläge erarbeitet, die dann den Landesregierungen bzw. den Landtagen Brandenburgs und Sachsens zugeleitet werden. Die Kom-

petenz, sich diese Vorschläge ganz oder in Teilen zu eigen zu machen und sie in Recht (Gesetze/Rechtsverordnungen/Förderrichtlinien etc.) ‚zu gießen‘, obliegt damit wie vom Verfassungsgeber vorgesehen ausschließlich den Landesparlamenten bzw. –ministerien. Zudem bleibt die Handlungsautonomie der Länder gewahrt, Handlungsautomatismen sind nicht ableitbar und vergaberechtliche Vorgaben werden erfüllt. Über den Inhalt der Empfehlungen fasst der Gemeinsame Ausschuss Beschlüsse mit einfacher Mehrheit seiner stimmberechtigten Mitglieder.

Zusammensetzung des Gemeinsamen Ausschusses

Vor dem Hintergrund effektiver sowie effizienter Arbeitsfähigkeit der zu schaffenden Strukturen ist die Zahl einzubeziehender Akteure so gering wie möglich, angesichts einer Akzeptanzsicherung durch Teilhabe gleichwohl so breit wie nötig zu halten. Insbesondere Letzteres legt die Zusammensetzung des Gemeinsamen Ausschusses nach dem Grundprinzip paritätischer Repräsentation der föderalen Ebenen (Länder – kommunale Gebietskörperschaften) nahe. Dafür spricht, dass die substantielle Einbindung der Lausitzer Kommunen, die täglich mit den Herausforderungen des Strukturwandels konfrontiert sind, Praxiseinblicke und kritische Reflexionen in den Prozess einzubringen und Rückhalt zu generieren vermag. Entsprechend sollten im Gemeinsamen Ausschuss Länder, Kommunen und Landkreise, Bund, WRL/SEG sowie die in der Lausitz lebende sorbische Minderheit angemessen vertreten sein.

- **Repräsentation der Länder** (4)

- insgesamt sollen die Länder mit 4 Vertretern im Gemeinsamen Ausschuss repräsentiert sein; sowohl Brandenburg als auch Sachsen entsenden jeweils 2 Vertreter
- eine denkbare Besetzungslösung sähe wie folgt aus:
 - Lausitzbeauftragter Brandenburg
 - Vertreter Brandenburgs aus der CdS-Steuerungsgruppe
 - Lausitzbeauftragter Sachsen
 - Vertreter Sachsens aus der CdS-Steuerungsgruppe

- **Repräsentation der Kommunen und Landkreise** (4)

- dem Prinzip paritätischer Besetzung folgend sollen die Kommunen und Landkreise ebenfalls 4 Vertreter in den Gemeinsamen Ausschuss entsenden; dabei kommen aus jedem Bundesland jeweils 2 Vertreter
- die Chancen auf ein Gelingen der Herausforderungen des Lausitzer Strukturwandels steigen mit der Akzeptanz und Passfähigkeit der beförderten Maßnahmen; beides wiederum erhöht sich durch die Mitwirkung der betroffenen Kommunen und Landkreise
- die *kommunale Repräsentation* kann über die Einbindung der Lausitzrunde erreicht werden, wobei 2 Vertreter (jeweils 1 Vertreter aus Brandenburg und Sachsen) entsendet werden; zugleich eignet sich eine über die Lausitzrunde umgesetzte kommu-



- nale Teilhabe, um die besondere Einbindung der vom Kohleausstieg besonders betroffenen Kommunen abzubilden
- eine politische und in Fragen der Struktur-/Regionalentwicklung zugleich fachlich aussagekräftige *Repräsentation der Landkreise* lässt sich in geeigneter Weise über die regionalen Planungsverbände/-gemeinschaften herstellen; hier sollten die jeweiligen Planungsausschüsse der regionalen Planungsverbände die Entscheidung über eine Entsendung treffen; Fragen, auf der Grundlage welchen Verfahrens die regionalen Planungsverbände ihre Vertreter für welchen Turnus entsenden, auch deren Abberufbarkeit, liegen in der Zuständigkeit der regionalen Planungsverbände/-gemeinschaften
 - eine denkbare Besetzungslösung sähe wie folgt aus:
 - Vertreter Lausitzrunde aus Brandenburg
 - Vertreter Lausitzrunde aus Sachsen
 - Vertreter Regionale Planungsgemeinschaft Lausitz-Spreewald (BB)
 - Vertreter Regionaler Planungsverband Oberlausitz-Niederschlesien (SN)
- **Repräsentation des Bundes (1*)**
 - aufgrund vielfältigen Zusammenwirkens in Fragen des Lausitzer Strukturwandels mit dem Bund ist es für die Region überaus sinnvoll, den Bund frühzeitig in eigene Überlegungen einzubeziehen, eigene Impulse in politische Willensbildungsstrukturen des Bundes geben zu können und aus ihnen Informationen zu erhalten
 - daher sollte der Bund mit einem Repräsentanten Teil des Gemeinsamen Ausschusses sein; allerdings konsultativ ohne Stimmrecht
 - denkbar wäre hier ein Bundes-Vertreter aus dem Bund-Länder-Koordinierungsgremium nach StrStG, sobald konstituiert
 - **Repräsentation der Administration: WRL & SEG (2*)**
 - vor dem Hintergrund vermeidbarer Reibungsverluste in der Zusammenarbeit erscheint darüber hinaus sinnvoll, die Geschäftsführer der WRL sowie der SEG ohne Stimmrecht, als konsultative Mitglieder des Gemeinsamen Ausschusses vorzusehen
 - **Repräsentation der sorbischen Minderheit (1*)**
 - zur Repräsentation der auf dem Gebiet der Lausitz lebenden sorbischen Minderheit erscheint es angezeigt, die Domowina als sorbischen Spitzenverband in den Gemeinsamen Ausschuss als konsultatives Mitglied ohne Stimmrecht zu integrieren
 - entsprechend ergibt sich eine Zusammensetzung des Gemeinsamen Ausschusses von insgesamt 12 Mitgliedern (8+4*)

- 8 von ihnen mit Stimmrecht (4 Länder, 4 Kommunen/Landkreise; jeweils paritätisch aus Brandenburg und Sachsen) zum Beschluss von Empfehlungen
- 4* mit konsultativer Mitgliedschaft
- neben den ordentlichen Mitgliedern kann der Gemeinsame Ausschuss wann immer gewünscht **Gäste zur fachlichen Untersetzung der Arbeit** hinzuziehen; denkbar sind hier Fachleute aus den Fachressorts der Landesministerien Brandenburgs/Sachsens oder anderen Bereichen

3.4 Wirtschaftsforum

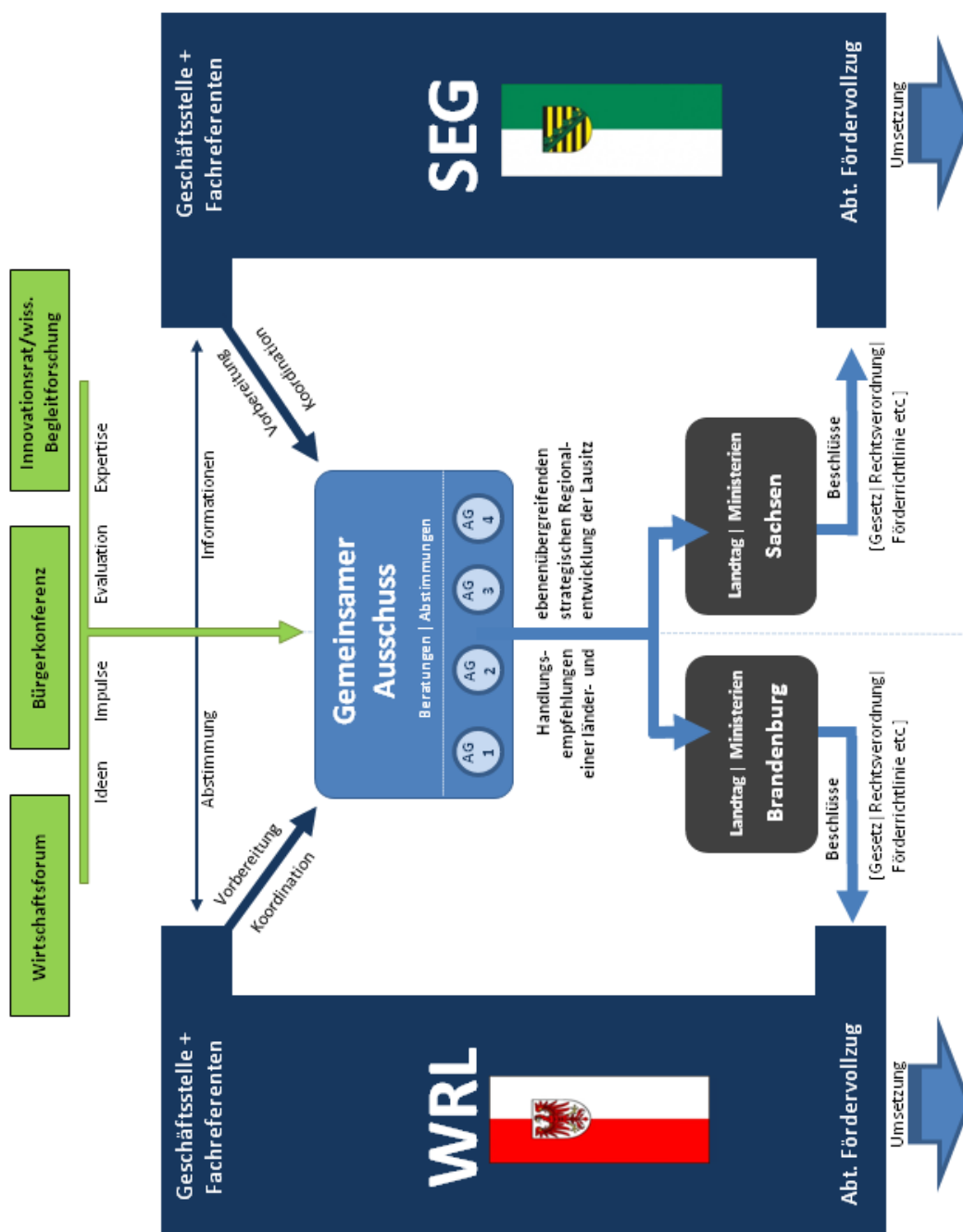
Das Wirtschaftsforum ist gedacht als regelmäßig zusammentretende Runde, die den wirtschaftlichen Sachverstand der Region versammelt und seine Impulse dem ‚Gemeinsamen Ausschuss‘ verfügbar macht. Es verfolgt den Zweck, Lausitzer Wirtschaftsakteuren die Möglichkeit zu geben, sich mit Ideen, Kritik und weiterführenden Entwicklungsstrategien einzubringen. Ein solches Wirtschaftsforum wendet sich primär an Wirtschaftstreibende, ebenso wie Industrie-/Handwerkskammern, Gewerkschaften oder sonstige Fachverbände.

3.5 Bürgerkonferenz

Die Bürgerkonferenz ist konzipiert als Forum der zivilgesellschaftlichen, bürgerschaftlichen Teilhabe, die für das nachhaltige Gelingen des Lausitzer Strukturwandelprozesses unverzichtbar ist. Mit der Bürgerkonferenz soll eine Option geschaffen werden, die für den Transformationsprozess Akzeptanz und Legitimität durch diskursive Teilhabe generiert. Einzubinden wären hier neben zivilgesellschaftlichen Akteuren z.B. organisierte lokale/regionale Bürgerinteressen, Umweltverbände, Kirchen etc.

3.6 Innovationsrat / wissenschaftliche Begleitforschung

Wissenschaftliche Expertise in Gestalt eines Innovationsrates oder durch Begleitforschung bietet kontinuierliche fachliche Begleitung und Evaluation des Transformationsprozesses. Sie unterstützt die Überlegungen des Koordinationsgremiums hinsichtlich der Qualität, Akzeptanz und Legitimität der Handlungsstrategien und Empfehlungen. Neben fachlichem Rat bei der Suche nach innovativen Lösungen zur Entwicklung nachhaltiger Lebens- und Wirtschaftsweisen, stellt sie wissenschaftliche Kompetenz in der Unterstützung eines langfristigen, partizipativen Prozesses, eine kritische Beratung und eine vermittelnde Rolle zwischen Politikebenen, Zivilgesellschaft und Wirtschaftsakteuren bereit.



4. Zusammenwirken der einzelnen Bestandteile in einer Governance-Struktur

Wie stellt sich der arbeitsteilige Verfahrensgang in der vorgeschlagenen Governance-Struktur dar, wie vollzieht sich der Weg hin zu einem bindenden Steuerungsausput? Tragende Grundpfeiler der Steuerungsstruktur sind sowohl WRL als auch SEG: deren beide Geschäftsstellen organisieren und koordinieren in engem Austausch miteinander die Beratungen des Gemeinsamen Ausschusses; sie stellen Informationen zur Verfügung und unterstützen die Beratungen. Worüber der Gemeinsame Ausschuss im Einzelnen berät, entscheidet der Ausschuss selbst, jedes Mitglied kann hierzu Themen von raumbedeutsamer Tragweite zur Diskussion vorschlagen. Zur Beratung eines Themas kann der Gemeinsame Ausschuss wahlweise auf Informationen, Ideen, Impulse aus dem Wirtschaftsforum, der Bürgerkonferenz oder der wissenschaftlichen Begleitforschung zurückgreifen. In welcher Weise diese Hinzuziehung geschieht, ob im Zuge einer Anhörung, einer gutachterlichen Stellungnahme oder im Zuge der Evaluation einer Idee, ist dem Gemeinsamen Ausschuss überlassen. Zur Unterstützung und Vorbereitung der Beratung kann der Gemeinsame Ausschuss zudem auf eine eigene Arbeitsstruktur aus Facharbeitsgruppen zurückgreifen. Deren fachliche Koordination übernehmen die bei WRL/SEG angesiedelten jeweils zuständigen Fachreferenten. Welche Facharbeitsgruppen zu welchen Themen wie lange der Gemeinsame Ausschuss unterhalten möchte, liegt in seinem Ermessen. Da selbst über keine Rechtsetzungskompetenz verfügend, fasst der Gemeinsame Ausschuss im Zuge der Beratungen mit den Stimmen seiner stimmberechtigten Mitglieder lediglich Handlungsempfehlungen. Diese haben selbst keine Bindekraft und unterbreiten Vorschläge, was aus Sicht der im Gemeinsamen Ausschuss versammelten Akteure in bestimmten Fragen im Sinne einer nachhaltigen Struktur-/Regionalentwicklung zu tun ist. Diese Handlungsempfehlungen adressieren die Landespolitik und werden entsprechend den für die – abhängig von der betreffenden Materie – Rechtsetzung zuständigen Institutionen zugeleitet, im Regelfall also den Landtagen bzw. Landesministerien Brandenburgs und Sachsens. Dort werden sie durch die entsprechenden Arbeitsstrukturen beraten und – abermals abhängig vom Einzelfall – in die entsprechende Rechtsform überführt, sei es als Gesetz oder als dessen ‚Ausbuchstabierung‘ in Rechtsverordnungen bzw. Förderrichtlinien. Diese dann rechtlich bindenden Beschlüsse der jeweiligen Landespolitik fließen dann an WRL bzw. SEG zurück, konkret in deren Abteilung Fördervollzug. Über diese Gesetze, Rechtsverordnungen oder Förderrichtlinien entfaltet sich dann in den Abteilungen Fördervollzug von WRL/SEG ganz konkret jener Steuerungsausput, als dessen Zufluss die vorbereitenden Beratungen des Gemeinsamen Ausschusses wirken.